

Tribunal fédéral – 1C_16/2015

Ire Cour de droit public

Arrêt du 3 septembre 2015

Droit public

Refus d'autoriser la vente d'appartements loués fondé sur la législation vaudoise ; violation de la garantie de la propriété et du principe de proportionnalité

Art. 2, 4, 5 LAAL/VD ; 9, 26 al. 1, 36 Cst. ; 269 CO ; 10 OBLF ; 4 al. 3 LDTR/VD



La cour cantonale, qui a confirmé **le refus au propriétaire d'autoriser la vente des appartements litigieux** sur la base de la **loi vaudoise concernant l'aliénation d'appartements loués** n'a pas fait preuve d'arbitraire ; en effet, elle a qualifié **d'incertain le maintien des appartements dans le parc locatif** du fait que les **mécanismes du droit du bail de protection contre les loyers abusifs** ne seraient **pas nécessairement efficaces** (c. 3-4).

Les **lois cantonales restreignant l'aliénation** de maisons d'habitation ne sont en soi **pas contraires à la garantie de la propriété**, y compris lorsqu'elles prévoient le refus d'autoriser de vendre en raison d'un motif d'intérêt public ou d'intérêt général, **pourvu toutefois que l'autorité administrative effectue une pesée des intérêts en présence et évalue l'importance du motif de refus par rapport aux intérêts privés en jeu** ; en l'espèce, la cause doit être renvoyée à l'autorité cantonale pour qu'elle examine si une autorisation de vente assortie de conditions peut être délivrée ou si les objectifs à atteindre imposent un refus pur et simple (c. 5).

Composition

MM. les Juges fédéraux Merkli, Juge président,
Chaix et Kneubühler.
Greffière : Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure

A. SA, représentée par Me Raymond Didisheim, avocat,
recourante,

contre

Service du logement et des gérances de la Commune de Lausanne, place Chauderon, 1003 Lausanne,
Service des communes et du logement du canton de Vaud, Division logement, rue Caroline 11 bis,
1014 Lausanne.

Objet

aliénation d'appartements loués,

recours contre les arrêts du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 10 octobre 2012 et du 26 novembre 2014.

Faits :

A.

Par trois décisions séparées du 13 décembre 2011, le Service de l'économie, du logement et du

tourisme de l'Etat de Vaud (SELT) a accordé à A. SA l'autorisation de vendre trois appartements (lots 5, 8 et 9) situés dans l'immeuble dont elle est propriétaire à l'avenue des Alpes 6 à Lausanne. Ces autorisations ont été accordées sur la base de la loi vaudoise concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL; RS/VD 840.13); elles prévoyaient la fixation d'un prix de vente maximal fixé par le SELT pour chaque appartement et l'obligation de maintenir chaque objet en location avec une surveillance administrative du loyer pour une durée minimale de cinq ans.

A. SA a recouru contre ces trois décisions auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (CDAP), contestant les conditions dont étaient assorties les autorisations. L'Association suisse des locataires, section Vaud (ASLOCA) ainsi que A.B. et B.B., locataires de l'un des appartements concernés, ont à cette occasion demandé l'annulation des décisions entreprises. Par arrêt du 10 octobre 2012, la CDAP a partiellement admis le recours, de même que les conclusions de l'ASLOCA et des époux B. La condition relative au montant maximal du prix de vente ne reposait pas sur une base légale suffisante et devait être supprimée. La cour cantonale a par conséquent annulé les décisions entreprises et retourné le dossier à l'autorité intimée pour examiner si le but poursuivi par la LAAL était suffisamment garanti par la seule condition restante, à savoir l'exigence que les logements soient maintenus en location pour une durée de cinq ans avec mesure de surveillance administrative du loyer.

B.

Dans trois décisions du 10 mars 2014, la Division logement du Service cantonal des communes et du logement (en remplacement du SELT) a refusé les autorisations requises. Par arrêt du 26 novembre 2014, la CDAP a rejeté le recours de A. SA et confirmé ces décisions.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. SA demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt du 16 novembre 2014 et, en tant que de besoin, celui du 10 octobre 2012 en ce sens que l'autorisation de vendre les trois appartements (lots 5, 8 et 9) de l'immeuble sis à l'avenue des Alpes 6, à Lausanne, est exclusivement assortie de la condition que ces logements soient maintenus en location pendant une durée de cinq ans avec une mesure de surveillance administrative du loyer pendant cette période, subsidiairement en ce sens que l'autorisation est assortie d'autres conditions que justice dira. Plus subsidiairement, la recourante conclut à l'annulation des arrêts attaqués et au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. La cour cantonale et le Service du logement et des gérances de la Commune de Lausanne ne se déterminent pas sur le recours. La Division logement du Service des communes et du logement conclut à son rejet pour autant qu'il soit recevable. Dans sa réplique, la recourante persiste dans ses conclusions.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité précédente et est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui rejette la demande d'autorisation de vendre des objets immobiliers dont elle est propriétaire. Elle dispose dès lors de la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Le recours est également recevable dans la mesure où il est dirigé contre l'arrêt du 10 octobre 2012, qui, en tant qu'arrêt de renvoi, présente un caractère incident au sens de l'art. 93 al. 3 LTF et influe sur l'arrêt du 26 novembre 2014.

Les autres conditions de recevabilité du recours sont réunies si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Les griefs de violation des droits fondamentaux et de droit cantonal sont soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494).

3.

Dans son arrêt de 2012, la cour cantonale avait constaté que, compte tenu des incertitudes concernant les engagements pris par les acquéreurs de maintenir les objets en location, des effets probables de la vente sur l'évolution des loyers et du fait que les acquisitions seraient faites à titre d'investissement, aucune autre circonstance ne commandait l'aliénation de l'objet au sens de l'art. 4 al. 2 LAAL. Conformément au principe de proportionnalité, il convenait toutefois d'examiner si les autorisations de vente pouvaient être confirmées vu les conditions auxquelles elles étaient soumises. Or, l'une de ces conditions - celle de la fixation du prix - entravant la garantie de la propriété dans une mesure excédant ce que permet l'art. 36 Cst., elle ne pouvait être retenue et l'autorité administrative devait examiner si la condition restante suffisait à satisfaire au but de la LAAL.

La recourante ne conteste pas l'appréciation de la cour cantonale relative à l'absence de circonstance commandant l'aliénation de l'objet, de sorte que cette question n'est plus litigieuse. La recourante ne conteste pas non plus la suppression de la condition relative à la fixation du prix par l'autorité. Elle s'en prend en revanche au refus subséquent d'autoriser la vente, faute, selon les autorités, de garanties que les logements seront maintenus dans la catégorie à pénurie à laquelle ils appartiennent.

A cet égard, **la cour cantonale a considéré dans son second arrêt que la seule surveillance administrative des loyers durant cinq ans ne permettait pas d'éviter qu'à l'échéance de cette période, les loyers seraient revus à la hausse au point de faire sortir les appartements litigieux des catégories touchées par la pénurie. La jurisprudence prévoit en effet qu'en cas de sortie de logements loués du contrôle cantonal des loyers, ceux-ci peuvent être fixés selon la méthode des critères absolus prévue par le droit du bail** (ATF 123 II 171 consid. 6a p. 173; 117 II 77 consid. 2 p. 80). Selon ces critères, le loyer est admissible tant qu'il ne procure pas de rendement excessif au bailleur ou qu'il ne résulte pas d'un prix d'achat manifestement exagéré (art. 269 CO). Le prix d'achat est manifestement exagéré lorsqu'il dépasse considérablement la valeur de rendement d'un immeuble calculée sur la base des loyers usuels dans la localité ou le quartier pour des objets semblables (art. 10 de l'ordonnance du 19 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitation et de locaux commerciaux [OBLF; RS 221.213.11]), ce qui, selon la jurisprudence, n'est pas reconnu pour un dépassement de moins de 10 %. **Vu l'augmentation des loyers dans le quartier concerné et dans la commune de Lausanne, la CDAP a jugé peu probable que les prix de vente prévus seraient considérés comme manifestement exagérés au sens du droit du bail. Selon les premiers juges, il était par conséquent douteux que le droit du bail permette de limiter les hausses de loyer de manière à respecter les objectifs de la LAAL. Les autorisations ne pouvaient par conséquent pas être accordées du tout.**

4.

La recourante fait valoir une application arbitraire du droit cantonal.

4.1. Selon l'art. 2 al. 1 LAAL, l'aliénation à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, d'un appartement à usage d'habitation jusqu'alors loué, est soumise à autorisation. L'art. 4 al. 1 LAAL précise que l'autorisation est accordée lorsque l'appartement n'appartient pas à une catégorie où sévit la pénurie de logements (let. a), est soumis au régime de la propriété par étages (ou à une forme de propriété analogue) depuis la construction de l'immeuble ou avant le 7 octobre 1989 (let. b) ou est acquis par son locataire actuel sans que celui-ci ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir (let. c). L'autorisation est également accordée lorsque d'autres

circonstances commandent l'aliénation (art. 4 al. 2 LAAL). **L'autorisation peut être soumise à certaines conditions**, notamment concernant le relogement du locataire (art. 4 al. 3 LAAL). Lorsqu'aucune des conditions posées à l'art. 4 n'est réalisée, l'autorisation est refusée (art. 5 LAAL). Le Tribunal fédéral applique le droit fédéral d'office (art. 106 al. 1 LTF). En revanche, **il ne revoit l'interprétation et l'application du droit cantonal et communal que sous l'angle de l'arbitraire**. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (ATF 140 III 167 consid. 2.1 p. 168; 138 I 305 consid. 4.3 p. 319; 138 III 378 consid. 6.1 p. 379).

4.2. **En l'espèce, la cour cantonale a qualifié d'incertain le maintien des appartements dans le parc locatif. Indépendamment de cette problématique, les autorités craignent quoi qu'il en soit, à l'issue de la période de contrôle des loyers, des hausses de loyers telles que ces appartements sortiraient de la catégorie de logements répondant aux besoins prépondérants de la population. Sur ce point, il n'est pas arbitraire de considérer que les mécanismes du droit du bail ne seront pas nécessairement efficaces. En effet, les premiers juges ont expressément relevé la marge de manoeuvre à disposition des bailleurs dans la fixation du loyer selon la méthode absolue. Ils ont souligné les prix de vente - implicitement considérés comme étant très élevés sans être "manifestement excessifs" - sur lesquels les parties se sont mises d'accord. C'est sur la base de telles données, concrètes, et sur les possibilités d'augmentation de loyer qui en découlent en accord avec le droit du bail, que la cour cantonale a jugé que le but visé par la LAAL était compromis. Or, la recourante ne s'en prend pas à ces aspects, mais se contente, par une argumentation appellatoire, de faire valoir que, de manière générale, les mécanismes du droit du bail empêchent le bailleur de transférer sur le locataire les conséquences financières d'une acquisition effectuée à un prix trop élevé. Elle échoue ainsi à démontrer l'arbitraire du raisonnement des premiers juges.**

5.

La recourante se plaint par ailleurs d'une violation de la garantie de la propriété en raison du non-respect du principe de proportionnalité.

5.1. **La garantie de la propriété** ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. **La restriction doit ainsi respecter le principe de la proportionnalité, qui exige notamment que le but visé ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante** (ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 233 consid. 3.1 p. 246).

5.2. Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de considérer que **l'intérêt public poursuivi par les législations cantonales tendant à préserver l'habitat et les conditions de vie existants, notamment en restreignant l'aliénation de maisons d'habitation, procède d'un intérêt public important** (ATF 128 I 206 consid. 5.2.4 p. 211 s.; 113 la 126 consid. 7a p. 134; 111 la 23 consid. 3a p. 26 et les arrêts cités). **Ce type de réglementation n'est en soi pas contraire au droit fédéral et à la garantie de la propriété, y compris dans la mesure où elle prévoit le refus de l'autorisation de vendre un appartement loué lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose: pourvu que l'autorité administrative effectue une pesée des intérêts en présence et évalue l'importance du motif de refus au regard des intérêts privés en jeu** (ATF 113 la 126 consid. 7b/aa p.

137; en dernier lieu: arrêt 1C_68/2015 du 5 août 2015 consid. 2.3). **La LAAL vaudoise poursuit de tels objectifs, sans toutefois prévoir expressément, comme le fait notamment le droit genevois applicable dans les arrêts précités, une pesée des intérêts en présence. Comme l'a relevé la cour cantonale, un tel examen, tout comme celui du respect du principe de proportionnalité, découle néanmoins de l'art. 36 Cst.**

5.3. Alors qu'il lui incombait de se livrer à un tel examen en vertu du principe de proportionnalité, la cour cantonale n'a pas examiné si d'autres conditions pouvaient être imposées pour que la vente puisse être autorisée tout en assurant le respect des objectifs posés par la LAAL. Il convient à cet égard de souligner que la cour cantonale avait jugé dans de précédentes affaires que la condition de la fixation d'un prix de vente était une condition inadmissible, faute de base légale, sous l'angle de la garantie de la propriété. De même, selon la jurisprudence cantonale signalée par les parties, la cour cantonale avait jugé non conforme à la garantie de la propriété un contrôle des loyers au-delà d'une période de cinq ans en cas d'aliénation, alors même que le droit cantonal prévoit un contrôle de dix ans en cas de travaux (arrêt de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois FO.2008.0019 du 3 février 2009). Or, **il apparaît paradoxal, pour ne pas dire arbitraire, de ne pas examiner d'éventuelles autres conditions auxquelles soumettre l'autorisation de vendre au motif qu'elles ne peuvent être imposées à la propriétaire sauf à violer la garantie de la propriété, tout en refusant purement et simplement l'autorisation de vendre, mesure pourtant largement plus restrictive qu'une autorisation sous conditions.**

Comme le relève l'autorité administrative intimée, le choix de la mesure peut notamment dépendre de la qualité des parties - en l'occurrence une agence immobilière et non un particulier - et de leurs intentions, ce qui justifie un examen de cas en cas des conditions pouvant être imposées. Aussi, si dans l'arrêt cantonal topique relatif à la durée maximale du contrôle des loyers, le Tribunal cantonal vaudois a estimé qu'il se justifiait de fixer cette limite à 5 ans, cela ne signifie pas encore qu'il faille en tirer une règle générale. Le droit cantonal vaudois prévoit lui-même un contrôle des loyers sur dix ans en cas de travaux de rénovation (art. 4 al. 3 de la loi vaudoise du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation [LDTR; RSV 840.15]). Quant à la jurisprudence fédérale, elle reconnaît qu'une telle mesure peut être compatible avec la garantie de la propriété (ATF 131 I 333 consid. 2.1 p. 336; 101 Ia 502 consid. 5d p. 513 s.). L'autorité intimée admet pour sa part dans sa réponse au recours qu'une période de contrôle des loyers plus longue pourrait concourir de manière satisfaisante aux objectifs poursuivis par la LAAL.

Il n'est pas exclu que certaines mesures, seules ou combinées, soient propres à ce qu'une vente puisse être autorisée sans compromettre le but visé par la LAAL. Elles porteraient en tout état moins atteinte à la garantie de la propriété qu'une interdiction complète de vente. Cela étant, il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'évaluer pour la première fois dans la procédure la pertinence de ces éventuelles mesures. **Aussi la cause doit-elle être renvoyée à la cour cantonale pour que celle-ci examine, conformément au principe de proportionnalité, si une autorisation de vente assortie de conditions, cas échéant lesquelles, peut être délivrée ou si les objectifs à atteindre imposent un refus pur et simple de l'autorisation.**

6.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être admis. Le présent arrêt est rendu sans frais (art. 66 al. 4 LTF). La recourante, qui obtient gain de cause avec l'aide d'un avocat, a droit à des dépens à la charge de l'Etat de Vaud (art. 68 al. 1 LTF).

SectionDispositif

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. L'arrêt attaqué est annulé et la cause renvoyée au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, pour nouvelle décision.

2.

Une indemnité de dépens de 2'000 francs est accordée à la recourante, à la charge de l'Etat de Vaud.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, au Service du logement et des gérances de la Commune de Lausanne, au Service des communes et du logement du canton de Vaud et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 3 septembre 2015

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Juge président : Merkli

La Greffière : Sidi-Ali